

PACTO DE TOLEDO

Aprobación del Informe de la Comisión no permanente del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados el 30-09-03
(2 de octubre de 2003.- serie D. núm. 596)

CONCLUSIONES

Preámbulo

- La Comisión considera, tal y como ha señalado la Unión Europea, que la modernización y reforma de los regímenes de pensiones, es un proceso complejo que afecta a un gran número de intereses y personas. De él dependen las condiciones de vida de un sector de la población, numeroso y potencialmente vulnerable, por lo que es preciso respetar expectativas legítimas y mantener un equilibrio justo y viable entre derechos y obligaciones. Las reformas, además de ser capaces de afrontar los desafíos del futuro, deberán ser transparentes y claras en su impacto y conceder suficiente tiempo a la población para adaptarse a ellas. Es, por ello, necesario: en primer lugar, mantener una información fidedigna y comprensible sobre las perspectivas a largo plazo de los sistemas de pensiones, especialmente en cuanto a la evolución de la cuantía de éstas y de las cotizaciones sociales; en segundo lugar, conservar el consenso más amplio posible en lo que se refiere a las reformas; y, en tercer lugar, incorporar una base metodológica adecuada para realizar un seguimiento permanente y una evaluación eficaz de las mismas. Hay que destacar como hace la Comisión Europea que: «No se trata simplemente de una tarea para tecnócratas. Sin un liderazgo firme y un fuerte apoyo público a las medidas necesarias de reforma no será posible construir unos sistemas de pensiones sólidos».

- La consolidación y las reformas de los sistemas de pensiones exigen un alto grado de consenso político y social; hacerlas implica una apuesta por el futuro que debe ser comprendida y aceptada por la sociedad en su conjunto. Nada hay, desde luego, que nos lleve a considerar inexorable una previsión a largo plazo por lo que se refiere a la evolución de las variables macroeconómicas o demográficas. ¿Cómo evolucionará el PIB a largo plazo, cómo el empleo o la productividad; cómo afectará el envejecimiento de la población al gasto en pensiones?. No es, desde luego, fácil medirlo. Eso sí: aunque sea arriesgado hacerlo, resulta, sin embargo,

imprescindible trabajar sobre proyecciones razonables, para conocer lo que es, en hipótesis, más conveniente para asegurar la viabilidad futura del sistema de pensiones y para prever las consecuencias **que** pueden tener las decisiones actuales en el medio plazo. Ello no debería llevarnos, sin embargo, a convertir en ineluctables las hipótesis previstas y en imprescindibles estas o aquellas medidas. El conocimiento de las diferentes probabilidades, efectuadas y analizadas con honestidad intelectual, la transparencia en la información, el consenso político y los acuerdos sociales, serán siempre la mayor garantía de avanzar en una dirección correcta y, sobre todo, socialmente aceptable.

• En España contamos desde 1995 con el Pacto de Toledo, fruto del consenso entre todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento, cuyo objetivo fue hacer viable financieramente el actual modelo denominado de reparto y solidaridad intergeneracional de Seguridad Social y continuar avanzando en su perfeccionamiento y consolidación. Se trata de un acuerdo parlamentario que, además de ser un hito importante en el proceso de reformas y consolidación del sistema público de pensiones, forma parte ya del acervo cultural y político de nuestro país. Hay que subrayar, además, que el desarrollo en este último cuarto de siglo de la Seguridad Social española ha conseguido mantener un adecuado equilibrio entre las decisiones dirigidas a configurar un sistema de pensiones moderno, y coherente con el modelo social europeo, y la aprobación, simultánea, de las reformas precisas para fortalecer sus bases financieras. Estas dos líneas de avance han sido, desde 1977 hasta nuestros días, dos constantes en la política de los sucesivos, y diferentes, gobiernos: así, por un lado, la introducción de niveles de proporcionalidad entre las prestaciones contributivas y las rentas de activo, la mejora de la **contributividad** que ha tratado de poner en valor las carreras de cotización, la aprobación de las pensiones no contributivas, la universalización de la sanidad (y su financiación con cargo a los presupuestos del Estado) y las leyes de planes y fondos de pensiones, entre otras, completaron el diseño de un modelo de Seguridad Social compuesto por dos pilares de cobertura (uno, universal; otro, contributivo) y un tercer pilar, complementario y libre. La construcción legal del modelo se vio acompañada por un constante proceso de reforma y adaptación de las estructuras administrativas y financieras a los nuevos escenarios económicos y demográficos. El Pacto de Toledo hizo posible, en 1995, que este proceso se viera fortalecido con el consenso político al compartir todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria de forma explícita este compromiso reformista que se inició en 1977. La puesta en práctica de sus recomendaciones se inició, además, en 1996, con un proceso previo de negociación y acuerdo con los agentes sociales que la Comisión estima de extraordinaria importancia mantener.

• España cuenta, pues, con un instrumento político, el Pacto de Toledo, de gran valor a la hora de plantear reformas en el sistema de pensiones. Sus recomendaciones conservan, ocho años después de ser concertadas, plena vigencia como podrá comprobarse si se contrastan con las que ahora se han convertido en las orientaciones europeas para abordar las reformas de los sistemas de pensiones: El Pacto de Toledo es, en efecto, fruto del *consenso político*, algo que, después, ha sido reiteradamente aconsejado por la Comisión Europea; asimismo, sus propósitos se pueden perfectamente encerrar en los tres apartados aprobados por el Consejo Europeo de **Laeken** de diciembre de 2001 (adecuación de las pensiones; viabilidad **financiera** y modernización de los sistemas de pensiones); y, además, en sus catorce recomendaciones es posible incluir la práctica totalidad de los que luego han sido erigidos por dicha cumbre, en los once objetivos comunes para desarrollar el llamado «método abierto de coordinación» en materia de pensiones:

1. Prevención de la exclusión social
2. Mantenimiento del nivel de vida de los pensionistas
3. Promover la solidaridad **intra** e intergeneracional.
4. Elevar los niveles de empleo
5. Prolongación de la vida activa.
6. Sistemas viables de pensiones en el contexto de unas finanzas públicas sanas
7. Ajuste equilibrado de las prestaciones y cotizaciones.
8. Garantizar que la gestión de los planes de pensiones, basados en la capitalización, sea adecuada y sana desde el punto de vista **financiero**.
9. Adaptarse a unos modelos de empleo y carrera profesional más flexibles
10. Conseguir una mayor igualdad entre hombres y mujeres
11. Demostrar la capacidad de los sistemas de pensiones para responder a los retos.

• Por otra parte, muchas de las recomendaciones que se vienen planteando desde distintos sectores doctrinales y académicos, y que fueron expuestas en las distintas comparecencias ante la Comisión no Permanente, pueden también considerarse incluidas en las recomendaciones del Pacto de Toledo. Así ocurre con la separación de las fuentes de **financiación**; la dotación de reservas; el control del crecimiento de las cotizaciones sociales; la prolongación de la vida activa; la consideración de seguir reforzando el principio de contributividad como elemento básico para la preservación del equilibrio financiero del sistema con el establecimiento, también, de un nivel mínimo; o la revalorización reglada de las mismas. La Comisión estima, por tanto, en el momento de evaluar, y en su caso **actualizar**

las recomendaciones de 1995, que su vigencia actual es innegable y que, aun en su redacción originaria, hay, como más adelante expondremos, un terreno importante para avanzar en la consolidación financiera del sistema de pensiones. En los últimos ocho años se han producido, sin embargo, importantes novedades tanto en los datos de la realidad social de España como en el terreno institucional que es imprescindible considerar en este momento de actualización de las recomendaciones del Pacto de Toledo.

- Los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística correspondientes al Censo de 2001 muestran una tendencia al envejecimiento de la población española en el medio plazo. Por un lado, en relación con el censo anterior (1991), la población menor de 25 años se ha reducido en algo más de 2,4 millones de efectivos, mientras que las personas de 65 años en adelante han aumentado, en estos diez años, en casi 1,4 millones. Por otro lado, en los datos censales de 2001 la población de mujeres, comprendidas entre 20 y 39 años, tramos éstos de edad de los que proviene el 95 por ciento de los nacimientos, supera a la de mujeres entre 0 y 19 años en 2,5 millones. Por último, las generaciones que en los próximos e inmediatos años cumplirán los 65 años, las comprendidas entre 55 y 64 años en 2001, se ha reducido en relación con sus homologas, diez años atrás, en algo más de un cuarto millón de personas. Estos datos, como se ha señalado por el gobierno en el Informe de Estrategia, en relación con el futuro del sistema de pensiones remitido a Bruselas, indican, de una parte, que de aquí al año 2015, periodo en el que alcanzarán la edad de jubilación las personas nacidas durante la guerra civil y su inmediata posguerra, el sistema de pensiones podrá generar excedentes y, de otra, que, a partir de esa última fecha, se producirá un aumento de la tasa de dependencia, expresada por el porcentaje de personas con 65 ó más años sobre los activos potenciales. Afrontar este aumento del número de personas en edad de jubilación, con una contracción simultánea de la población potencialmente activa, la comprendida entre 20 y 64 años, hace necesario un aumento de la tasa de ocupación de ésta, objetivo alcanzable si partimos de que su nivel actual continúa siendo bajo. La Comisión estima, pues, como objetivo prioritario este crecimiento del empleo, fundamentalmente de las mujeres y de los mayores de 50 años.

- Este aumento del porcentaje de personas empleadas de entre los activos potenciales, imprescindible para afrontar el que se va a producir en el número de personas de 65 y más años, podría resultar, sin embargo, insuficiente si no se produce, también, un aumento de la natalidad, dada la prevista reducción del número de personas entre 20 y 64 años. Estima, pues, la Comisión que se deben adoptar de forma urgente medidas que permitan hacer compatible la maternidad con el pleno desarrollo laboral y profesional de las madres, un

objetivo que exigirá cambios importantes en la orientación de los servicios sociales y en los hábitos y comportamientos familiares, sociales y empresariales.

- La inmigración puede también contribuir a paliar el problema de la insuficiencia de activos. La Comisión considera, sin embargo, que se trata de una solución cuyos efectos no son definitivos. Una vez consolidada la presencia entre nosotros de un porcentaje importante de inmigrantes, su pirámide de población se irá aproximando a la de la población nacional y aportará no solo activos sino también pasivos. Actualmente, la población inmigrante suma activos y contribuye a aumentar la natalidad (en los dos últimos años el 8 por ciento de los nacidos en España lo fueron de madre extranjera). Con el tiempo aportará también población jubilada, si bien es cierto que los flujos escalonados harán que el porcentaje de ésta siga siendo inferior al de los pasivos nacionales. En cualquier caso, la inmigración nos va a proporcionar una base importante de cotizantes que puede servir de transición adecuada a un aumento, entre nosotros, de la natalidad. La inmigración no es una solución definitiva, puesto que de lo que se trata es de modificar la tendencia de la pirámide de población mediante un aumento de los nacimientos que haga que se pueda recuperar el equilibrio. Hay que tener en cuenta, además, que, ya a partir de los años cuarenta de este siglo, entrarán en la edad de jubilación los nacidos en los ochenta del siglo pasado; es decir, generaciones de reducidos miembros que aumentarán muy poco el número de pensiones. De ahí que la Comisión entienda que los flujos migratorios son positivos para el crecimiento económico, el desarrollo del país y el sostenimiento del sistema público de pensiones, pero que han de acompañarse con un aumento del número de hijos por mujer, para garantizar en el futuro la viabilidad del reparto.

- El pacto de Toledo ha de actualizarse también en función de los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La Comisión entiende, pues, que es necesario desarrollar una estrategia global que permita garantizar la viabilidad del sistema de pensiones y de las finanzas públicas en su conjunto, conforme a la estrategia tripartita incorporada en el marco de las Orientaciones Generales de Política Económica. Es, pues, necesario, por una parte, incluir las posibles reformas de las pensiones en el contexto de los programas de estabilidad, y, por otro, afrontar de manera preferente la reducción de la deuda pública y las dotaciones al fondo de reserva de la Seguridad Social.

- A la luz de las anteriores consideraciones, la Comisión ha procedido, en primer lugar, a analizar el desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo y, en su caso, la actualización de las mismas, para, en segundo término, proceder a incorporar nuevas propuestas para afrontar los cambios habidos, desde 1995, en la realidad social e institucional de España

A) Desarrollo del Pacto de Toledo

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación.

La Comisión constata que el legislador ha procedido a la clarificación de las distintas fuentes financieras en función de la naturaleza de las prestaciones.

Una vez efectuada la clarificación se ha abordado la separación de las fuentes de financiación, de tal modo que las prestaciones no contributivas han pasado a ser financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, quedando por concluir la completa asunción por los mismos de la financiación de los complementos de mínimos.

La Comisión reitera el mandato de que la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependa básicamente de las cotizaciones sociales, y que la financiación de las prestaciones no contributivas y universales se efectúe exclusivamente a través de la imposición general.

La Comisión constata la delimitación definitiva de los complementos a mínimos, de naturaleza no contributiva. Habiéndose iniciado su asunción por los Presupuestos Generales del Estado, esta Comisión considera conveniente realizar la culminación efectiva dentro del plazo de vigencia de estas recomendaciones.

Las cotizaciones sociales deberán garantizar la cobertura de las prestaciones contributivas. La Comisión estima conveniente que en el programa de estabilidad y sus sucesivas actualizaciones, al hacer las previsiones sobre la probable evolución del gasto en pensiones, se incluya además la del tipo de cotización preciso para financiar dicho gasto. En este sentido, la adopción de medidas sobre la regulación del sistema de pensiones deberá considerar su incidencia sobre estos escenarios de gasto, y, en particular, sobre el tipo de cotización de equilibrio.

La Comisión insta a clarificar, a la mayor brevedad, el balance económico-patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social, de forma tal que no se generen efectos negativos sobre el equilibrio presupuestario.

La Comisión insiste en que la fiscalidad general debe hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo, así como a aquellas actuaciones que en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos pudieran producir distorsiones en el normal equilibrio del sistema.

2. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

La Comisión defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, garantizado por ley, debiendo ser preservado mediante la adopción de medidas

que garanticen el equilibrio financiero del Sistema en el futuro.

Asimismo, se deberá seguir garantizando que las ganancias de poder adquisitivo que puedan derivarse de una inflación real inferior a la prevista se consoliden con carácter permanente en las pensiones, evitando la corrección a la baja cuando existan mejoras de poder adquisitivo derivadas del comportamiento de los precios.

A los efectos de la revalorización de las pensiones contemplada en la Ley General de la Seguridad Social, el Gobierno deberá indicar, en el cuadro macroeconómico que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado, el índice de precios al consumo previsto para ese ejercicio.

3. Fondo de reserva.

La Comisión constata que el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social se configura como uno de los elementos básicos de garantía de la pervivencia del Sistema. En este sentido, la constitución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social ha supuesto un factor de estabilidad del Sistema que otorga capacidad de actuación en fases bajas de ciclo económico sin necesidad de instrumentar reducciones de prestaciones o incrementos de cotizaciones.

La Comisión establece que los excedentes que se produzcan, en su caso, deberán ser destinados fundamentalmente a seguir dotando dicho Fondo de Reserva, sin límite alguno y, en todo caso, teniendo en cuenta la situación social y económica. El resto de los excedentes, si los hubiere, revertirán al propio Sistema de la Seguridad Social.

4. Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales.

La Comisión constata que se ha iniciado la aproximación de las cotizaciones de determinados Regímenes Especiales respecto de los niveles de protección que en la actualidad disfrutan.

La Comisión considera oportuno agilizar en mayor medida la labor iniciada a los efectos de establecer una protección social equiparable entre los diferentes regímenes. Esta equiparación deberá realizarse teniendo en cuenta las peculiaridades de los colectivos a quienes va dirigida con el fin de superar las desigualdades que pudiesen subsistir, sin olvidar la adecuada correspondencia que debe existir entre la aportación contributiva y el nivel de acción protectora dispensada.

Asimismo, la Comisión estima que debe impulsarse la labor de simplificación en orden a la existencia futura de dos grandes regímenes en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro lado, los trabajadores por cuenta propia.

Ahora bien, con anterioridad a dicho proceso de simplificación, la Comisión considera necesario impulsar

un análisis exhaustivo de la situación actual de los Regímenes Especiales Agrario y del Mar y de los sectores económicos en ellos protegidos. Iniciado el proceso de integración, la Comisión estima indispensable que ésta se produzca de manera gradual y no traumática, y que se mantengan las especialidades que procedan con relación a cada uno de tales colectivos, estudiando el establecimiento de periodos graduales de integración y/o la posibilidad de que las mismas sean financiadas, en parte, por el Sistema de Seguridad Social. Asimismo, se continuarán adoptando las medidas necesarias para evitar discriminaciones de la mujer que pudieran producirse en el Régimen Especial Agrario.

Así, la Comisión destaca las medidas aprobadas que han permitido ir equiparando los derechos de los trabajadores autónomos al Régimen General, e insta a seguir avanzando en el proceso de reconocimiento de la categoría de trabajadores autónomos en aras a conseguir su progresiva equiparación al Régimen General de la Seguridad Social.

5. Mejora de las bases de cotización.

La Comisión constata que se ha alcanzado el objetivo fijado en 1995, consistente en la existencia de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales. Esta unificación, al abundar en la línea de mejora de la relación entre el salario real y las bases de cotización y al implicar con el tiempo una mejora en las prestaciones que se recibirán, se considera positiva.

Asimismo, la Comisión considera conveniente que también se proceda al estudio de la situación actual con el fin de aproximar las bases de cotización a los salarios realmente percibidos.

Se recomienda estudiar la situación de aquellos regímenes en los cuales la cotización **mayoritaria** sigue efectuándose sobre bases mínimas, al considerar conveniente trasladar a la sociedad que una mejora progresiva de las bases de cotización, con la finalidad de que las pensiones causadas sean adecuadas y suficientes, es una tendencia deseable en el futuro.

6. Cotizaciones orientadas al empleo.

La Comisión constata que las políticas de bonificaciones y exoneraciones de cotizaciones sociales pueden ser un instrumento útil para favorecer la incorporación o permanencia en el mercado de trabajo de personas con especiales dificultades de acceso o en situaciones de riesgo de expulsión de aquél.

En particular, la Comisión entiende que es necesario reforzar las medidas de apoyo a la integración laboral y al desempeño profesional de la mujer, con el fin de incrementar sus tasas de ocupación de acuerdo con los objetivos establecidos en el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000.

De igual modo, es conveniente intensificar el apoyo a los trabajadores de mayor edad, limitando el recurso a las **prejubilaciones** y desincentivando el abandono prematuro de la vida laboral, y todo ello en aras a conseguir la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación, aplicando una política adecuada de cotización.

Las políticas de bonificaciones estarán condicionadas al mantenimiento del equilibrio financiero de las cuentas públicas.

En general, la Comisión aboga porque las iniciativas sobre las bonificaciones en las cotizaciones sociales consideren el estímulo del empleo estable e indefinido.

7. Modernización e información al ciudadano.

Es preciso seguir adoptando medidas dirigidas a la mejora de la gestión. En este sentido, se debe seguir profundizando en las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información, de cara a conseguir una gestión de carácter integral del Sistema de Seguridad Social.

Por otra parte, se debe intensificar la labor de puesta en conocimiento de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social.

La Comisión considera un elemento relevante que el ciudadano pueda acceder a información comprensible y fiable acerca de las perspectivas a largo plazo de su sistema de protección social, y, en especial, de las prestaciones sociales a las que puede aspirar en sus diferentes circunstancias.

La Comisión se reafirma en la necesidad de continuar con las mejoras realizadas en beneficio de la eficacia del sistema respecto a las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de prestaciones, al objeto de facilitar nuevos avances en estos ámbitos.

8. Gestión del sistema.

La Comisión se reafirma en la idea de seguir potenciando la eficacia gestora del sistema a través de una mayor integración orgánica y racionalización de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones, con el objeto de avanzar en la idea de la simplificación y obtener nuevos logros en este ámbito, sin perjuicio de la delimitación **competencial** constitucional y estatutariamente definida.

La Comisión insiste en la necesidad de seguir avanzando en la adopción de medidas destinadas a mejorar el control de las prestaciones de incapacidad temporal e invalidez al objeto de evitar prácticas abusivas en relación con las mismas.

La Comisión insta a reforzar las medidas de coordinación entre las entidades responsables del pago de la prestación por incapacidad temporal y los servicios autonómicos de salud que permitan un mejor control de las situaciones de incapacidad temporal.

La Comisión constata los avances producidos en el ámbito de la gestión recaudatoria e insta a seguir en el proceso de mejora constante de los instrumentos legales, técnicos y de procedimiento para reducir la incidencia de la morosidad. Asimismo, destaca la importancia de estimular la implantación de buenas prácticas en esta materia.

9. Lucha contra el fraude.

La Comisión entiende necesario seguir luchando de forma decidida contra la economía irregular, con especial atención a los sectores donde ésta sigue teniendo incidencia. Igualmente, constata la relación existente entre economía irregular e inmigración ilegal, por lo cual insta a combatir los efectos negativos que se generan sobre el conjunto del sistema.

La Comisión recomienda luchar contra el uso inadecuado de la filiación al régimen de autónomos por trabajadores respecto de los cuales se dan las características de **ajeneidad** y dependencia propias de la relación laboral.

10. Sobre el carácter contributivo del sistema.

La Comisión se reafirma en la idea de que es preciso seguir reforzando el principio de **contributividad** como elemento básico para la preservación del equilibrio financiero del sistema. A tal fin se recomienda seguir avanzando en el objetivo de lograr una mayor proporcionalidad entre las pensiones y el esfuerzo de cotización realizado, en línea con lo que se ha venido haciendo en los últimos años.

La Comisión sigue considerando que, en todo caso, estos criterios deben establecerse con la necesaria **gradualidad** y sin perjuicio de la adecuada atenuación de los mismos derivada de criterios de solidaridad.

La Comisión estima que el refuerzo del principio de contributividad ha de ser compatible con el mantenimiento de un tope máximo en la cuantía de la pensión y con el mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión como expresión del principio de solidaridad.

11. Edad de jubilación.

La Comisión constata que se ha logrado un avance mediante la implantación de un sistema de jubilación gradual y flexible llevado a cabo a través de la Ley 35/2002, de 12 de julio. Son indudables los efectos beneficiosos que se derivan de la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad, lo cual presenta ventajas para ellos, su entorno y el conjunto de la sociedad, que de esta forma puede aprovechar la experiencia y los conocimientos de estos trabajadores, teniendo además efectos positivos para el Sistema de Pensiones.

La edad legal de jubilación a los 65 años es actualmente voluntaria. La Comisión pone de relieve la necesidad de continuar por el camino ya iniciado a los efectos de conseguir el objetivo de que la edad real de jubilación se aproxime, cada vez más, a aquélla.

La Comisión entiende, no obstante, que resulta conveniente seguir adoptando medidas con la finalidad, por un lado, de fomentar la prolongación de la actividad laboral de aquellos que opten por mantenerse en el mercado de trabajo una vez alcanzada la edad a la que pueden acceder a la pensión de jubilación y, por el otro, que impida cualquier tipo de discriminación por razón de edad que tenga por consecuencia la expulsión prematura del mercado de trabajo de trabajadores con plenas facultades físicas y psíquicas para continuar desarrollando su labor. La Comisión considera que sólo en supuestos específicos y justificados deberían poder utilizarse recursos públicos de la Seguridad Social para ajustes de plantilla que supongan jubilaciones anticipadas.

No obstante lo anterior, determinadas formas de trabajo y colectivos por razón de su actividad o grado de discapacidad pueden obligar a contemplar consideraciones específicas en tomo a la edad legal de jubilación

La Comisión considera conveniente mantener la figura del contrato de relevo y de sustitución.

Asimismo, la Comisión insta a que se estudie la situación en la que se encuentran los pensionistas que accedieron a la jubilación anticipada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley 16/2001 y que se encuentran en una situación de mayor necesidad, en orden a posibilitar la mejora de la pensión de jubilación que vienen percibiendo. Asimismo, se recomienda evaluar y, en su caso, corregir las diferencias de prestaciones que se puedan producir en las jubilaciones anticipadas cuando existan análogas condiciones de acceso y de esfuerzo contributivo.

12. Prestaciones de viudedad y orfandad.

El sistema de Seguridad Social ha ido adaptando su cobertura a las necesidades cambiantes de la sociedad española. Las prestaciones de supervivencia han tenido, en los últimos años, una evolución en la que se ha tratado de atender más a las situaciones reales de necesidad que a la estricta contributividad. La Comisión entiende que éste es un camino adecuado pero que para que no se produzcan contradicciones en la regulación y situaciones de discriminación legal, es necesaria una reformulación integral de las prestaciones de supervivencia que atienda a un doble objetivo: por una parte, cubrir de forma efectiva las necesidades familiares que se producen como consecuencia del fallecimiento de una persona y, por otra, mejorar sustancialmente las actuales prestaciones de viudedad de las personas que no disponen de otros ingresos, especialmente en el caso de los mayores de 65 años. Se recomienda, asimismo,

eliminar las contradicciones que se derivan de la aplicación de las normas reguladoras de la viudedad.

En relación con las prestaciones de orfandad, la Comisión constata los avances registrados en términos de mejora de la regulación de dichas prestaciones desde la aplicación del Pacto de Toledo; no obstante, insta a continuar profundizando en mejoras en las pensiones de orfandad, especialmente en los casos en los que la cuantía de la prestación es muy reducida unidos a situaciones de falta de ingresos alternativos o ingresos relativamente bajos.

13. Solidaridad y garantía de suficiencia.

La Comisión considera conveniente seguir reforzando el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia de las pensiones en la medida en que la situación financiera lo permita.

El sistema de Seguridad Social debe asegurar a las personas de edad avanzada un nivel de vida digno, que se beneficien del bienestar económico de España y puedan participar activamente en la vida pública, social y cultural. En este sentido se considera necesario el mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión.

Sin perjuicio del principio general del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, la Comisión considera oportuno seguir avanzando en la mejora de las pensiones más bajas del sistema contributivo.

La Comisión considera adecuado revisar la incompatibilidad entre la percepción del SOVI y la pensión de viudedad con la finalidad de garantizar una suficiencia económica en casos de necesidad.

14. Sistemas complementarios.

La Comisión constata el insuficiente grado de desarrollo de la previsión complementaria en España y la necesidad de seguir reforzándola.

La Comisión entiende que las medidas que se adopten en el futuro en materia de previsión social complementaria han de tener en cuenta las circunstancias y particularidades que concurren en cada uno de los pilares que configuran nuestro sistema de la Seguridad Social (universalidad, **contributividad** y **complementariedad**). Es necesario continuar desarrollando una aproximación diferenciada entre los instrumentos de previsión empresarial y laboral y los planes de pensiones y seguros individuales.

La Comisión entiende que se deben facilitar y primar la extensión e incorporación en planes de pensiones de empleo y seguros colectivos del mayor número de trabajadores, permitiendo una amplia cobertura de los sistemas de previsión complementarios sobre el conjunto de la población activa, incluyendo en ellos al sector público.

La Comisión considera también la negociación

colectiva como vía estratégica de extensión de la previsión empresarial, de manera compatible con las circunstancias particulares de cada empresa, teniendo en cuenta las características de nuestro tejido empresarial, compuesto en gran medida por pequeñas y medianas empresas y empresarios individuales. La Comisión considera que se debe facilitar a este tipo de empresas y a sus trabajadores la posibilidad de participar en planes de pensiones de promoción conjunta y seguros colectivos, con sistemas sencillos y flexibles, que generen economías de escala y reduzcan los costes de gestión y administración.

Por consiguiente, la Comisión insta a seguir ahondando en las políticas que permitan avanzar hacia un sistema complementario de asistencia y prestaciones, externo a la Seguridad Social, con carácter claramente voluntario y financiado totalmente con aportaciones privadas independientes y no **sustitutivas** de las contribuciones obligatorias al sistema público de la Seguridad Social. Se trata de que la protección social voluntaria, además de orientarse específicamente a un horizonte de ahorro a medio y largo plazo, sirva de complemento y mejora a las prestaciones de la Seguridad Social, salvaguardándose siempre el principio y las bases del sistema público de pensiones, y reafirmando que dichos sistemas complementarios tienen como objetivo el complementar y no el sustituir las pensiones públicas.

A tal fin la Comisión recomienda dotar de estabilidad y garantizar la neutralidad del actual sistema de previsión social complementaria, regular un seguro de dependencia complementario de carácter privado y potenciar los sistemas complementarios de la Seguridad Social en el marco de la negociación colectiva.

B) Recomendaciones adicionales

1. Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional.

La Comisión constata la incidencia en el sistema de protección social del dinamismo creciente del mercado de trabajo, de las nuevas necesidades de los individuos, de la sociedad y de la economía global. En ese sentido, y sin merma del principio básico de contributividad, se apuesta por estudiar la situación de los trabajadores afectados por las nuevas formas de organización del trabajo, en especial, la extensión del trabajo a tiempo parcial, la incidencia del empleo temporal, o las nuevas posibilidades de compatibilidad entre salario y pensión o subsidio.

La Comisión insta a prever con antelación la existencia de carreras profesionales de carácter irregular en las que se alternan periodos con cotizaciones con situaciones de no participación en el mercado laboral.

2. Mujer y protección social.

La Comisión constata los avances producidos en materia de políticas de igualdad de oportunidades en

hombres y mujeres, de conciliación de la vida laboral y familiar y en materia de integración laboral de la mujer. Sin embargo, estima conveniente que nuestro sistema de protección social responda más adecuadamente a los retos que plantean los cambios del modelo familiar en España en el que aquél se ha venido apoyando.

La Comisión subraya que los salarios constituyen la base sobre la que se asientan las cotizaciones que a su vez determinan las prestaciones a percibir. Por tanto, insta a remover cuantos obstáculos sigan existiendo para una equiparación de los salarios realmente percibidos a igual trabajo realizado por hombres y mujeres. Todo ello en aras de una protección social sin discriminación entre ambos sexos como factor inequívoco de igualdad real.

La Comisión considera un objetivo prioritario seguir avanzando en las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar. Es por ello que la Comisión considera pertinente estudiar mecanismos que incorporen los períodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización para evitar que los costes y las percibidas como desventajas de asumir responsabilidades familiares constituyan un obstáculo a la natalidad en la medida en que redunden en penalizaciones o menores niveles de protección individual.

Asimismo, la Comisión considera necesario abordar las situaciones creadas por nuevas realidades familiares asociadas a la separación o al divorcio de las parejas que impliquen, entre otras, situaciones de riesgos no cubiertos por nuestro sistema de protección, y que pueden generar situaciones de desprotección con especial incidencia en las mujeres, en particular aquellas de más edad o víctimas de la violencia doméstica.

3. Dependencia.

No deja de ser cierto que a lo largo de la historia siempre han existido ciudadanos en situaciones de dependencia, ya que por razones de edad, enfermedad o deficiencia, parte de la población ha necesitado ser ayudada o atendida por terceras personas en el desarrollo cotidiano de las actividades de su vida. Tradicionalmente, el cuidado de las personas dependientes se realizaba directamente en el seno de las familias, y más concretamente esta labor era asumida por las mujeres como parte de su no reconocido trabajo; sin embargo, los profundos cambios que se están produciendo en el ámbito familiar y social ponen a prueba estos tradicionales modelos de protección social.

Resulta por tanto necesario configurar un sistema integrado que aborde, desde la perspectiva de la globalidad, el fenómeno de la dependencia. Ello debe hacerse con la participación activa de toda la sociedad y con la implicación de la Administración Pública a todos sus niveles, todo ello a través de la elaboración de una política integral de atención a la dependencia en la que

quede claramente definido el papel que ha de jugar el sistema de protección social en su conjunto.

La Comisión considera necesaria una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección, teniendo en cuenta la distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas, garantizando los recursos necesarios para su financiación y la igualdad de acceso.

En determinados supuestos, podrá preverse la contribución de los usuarios para la financiación de estos servicios.

4. Discapacidad.

La Comisión constata los adelantos que en materia de ayudas a las personas con discapacidad se han realizado en el marco de la Seguridad Social a través de diferentes políticas.

Sin embargo, la Comisión insiste en la necesidad de seguir avanzando en este sentido y recomienda, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, prestar una atención especial a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales para el disfrute de sus derechos en la materia, evitando cualquier tipo de discriminación y fomentando su plena integración laboral y social.

La Comisión recomienda que en el desarrollo de las distintas políticas públicas, y en especial de aquéllas vinculadas al sistema de protección social, se evalúe su impacto sobre las personas discapacitadas.

5. Inmigración.

La Comisión constata que el fenómeno de la inmigración constituye un importante desafío para nuestra sociedad, pero representa una gran contribución a la estabilidad de nuestro sistema de protección social en el futuro. Es por ello que han de arbitrarse las medidas oportunas para que la afluencia de ciudadanos de otros países se realice de modo que se garantice su incorporación al mercado de trabajo y al sistema de protección social con plenitud de derechos y obligaciones.

La Comisión considera oportuno incrementar las acciones de adaptación de nuestro mercado laboral a la incorporación de inmigrantes, mejorando los instrumentos de análisis de necesidades, ofertas de trabajo, tramitación de expedientes, acogimiento y formación para el empleo, de manera que la sociedad pueda asimilar de forma natural y sin tensiones la inmigración con los recursos y los medios adecuados.

Debemos conseguir que el inmigrante que resida legalmente sea un ciudadano con todos sus derechos, que tenga la protección de las leyes y de los Sistemas de Seguridad Social, que contribuya con su trabajo a mejorar su nivel de vida, evitando situaciones que puedan

conducir a la **marginación**, al trabajo clandestino o a situaciones de explotación.

C) El Sistema de Pensiones en el marco de la Unión Europea

1. Mecanismos de coordinación en el ámbito de la Unión Europea.

La Comisión, siguiendo las conclusiones del Consejo Europeo de **Gotemburgo** de 2001, entiende que es necesario un enfoque global, en el ámbito de la Unión Europea, para afrontar el reto del envejecimiento de la sociedad europea. De acuerdo con ello es preciso asegurar la capacidad de los sistemas para el cumplimiento de sus objetivos sociales; el mantenimiento de la **sostenibilidad** financiera de los mismos y la satisfacción de nuevas necesidades de la sociedad.

El citado Consejo acordó la aplicación del método abierto de coordinación a la política de pensiones, lo que supuso la definición de orientaciones comunes generales a nivel de la Unión Europea y su traslado a las estrategias de las políticas nacionales. Ello implica una evaluación periódica de los progresos realizados a partir de unos indicadores definidos y consensuados conjuntamente por los Estados miembros.

El Consejo Europeo de Barcelona de 2002 recomendó estudiar la **sostenibilidad** a largo plazo de las finanzas públicas ante el reto presupuestario del envejecimiento de la población.

Una mayor coordinación entre las políticas de protección social de los países de la Unión Europea tiene que responder, en primer lugar, a la coordinación de las diferentes políticas económicas de nuestros países en busca de una mayor estabilidad económica a nivel europeo y, en segundo lugar, al principio de libre circulación de los ciudadanos.

Los principios de viabilidad, adecuación y suficiencia definidos a nivel europeo buscan potenciar un modelo de pensiones sólido y capaz de afrontar los problemas derivados del envejecimiento, de la movilidad, de la inmigración y de los cambios sociales a los que se enfrenta la sociedad española y europea, dentro del llamado modelo social europeo.

2. Políticas económicas y presupuestarias orientadas a la estabilidad, al crecimiento y a la mejora del gasto social. Sostenibilidad financiera del sistema.

La Comisión constata la creciente relación de las políticas económicas y sociales del Estado respecto a las de la Unión Europea. En consecuencia, la viabilidad financiera del sistema de pensiones ha de contemplarse en el contexto europeo de estabilidad y crecimiento y vincularse, bajo los principios de **subsidiariedad** y coordinación, a los objetivos perseguidos por la política común europea. A ella responde el objetivo prioritario de unas **finanzas** públicas saneadas

como medio para reforzar las condiciones para la estabilidad de los precios y para un crecimiento sólido y **sostenible** que conduzca a la creación de empleo estable, con especial atención a aquellas personas con mayores dificultades de integración en el mercado de trabajo, y que permita afrontar el desafío del envejecimiento de la población.

La Comisión resalta la importancia de abordar el impacto del gasto público en pensiones, sanidad y cuidados de mayores sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas de manera coordinada desde el marco europeo.

3. La movilidad de los trabajadores en la Unión Europea.

La Comisión constata que, para un correcto funcionamiento del mercado interior europeo y para la consolidación de un auténtico espacio económico común, es imprescindible avanzar hacia la plena movilidad de los trabajadores de la Unión Europea.

Por ello, la Comisión recomienda:

— Mayor coordinación en las políticas sociales y laborales de los Estados miembros.

— Respetar y avanzar en el principio de la **portabilidad** de las pensiones en el ámbito de la UE.

— Mayor información por parte de las oficinas públicas de empleo de los Estados miembros sobre el sistema de Seguridad Social aplicable a las ofertas de colocación y, en su caso, sobre la conservación de los derechos adquiridos en este campo.

— Mayor acercamiento y coordinación en las políticas económicas, especialmente las orientadas a la **fiscalidad** del ahorro.

— Avanzar en una mayor coordinación de una política común europea de inmigración.

— Incorporar una mayor **eficiencia** y cooperación entre las Administraciones.

D) Seguimiento y evaluación

La Comisión resalta la importancia del diálogo con los agentes sociales y económicos para el mejor desarrollo de las recomendaciones contenidas en este informe, de las que se dará traslado a aquellos.

La Comisión considera oportuno que el Congreso de los Diputados proceda, transcurridos al menos cinco años, a una revisión general del grado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el mismo, mediante instrumentos parlamentarios específicos para ello.

En este sentido, dada la relevancia futura de los fenómenos asociados al envejecimiento de la población y, en especial, su incidencia en los sistemas de pensiones, la Comisión considera adecuado que, tanto por el Gobierno como por el Parlamento, se habiliten instrumentos de carácter permanente que evalúen la evolución de las magnitudes y variables que influirán en aquellos.

